

В. Я. Малиновський

*доктор політичних наук, професор,
професор кафедри політології та державного управління
Східноєвропейського національного університету
імені Лесі Українки*

Децентралізована держава – основа народовладдя

За роки Незалежності України базовий інститут народовладдя – місцеве самоврядування так і не стало ефективною системою публічної влади. Відчуженість органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, патерналізм у відносинах з населенням – ось його негативні характеристики. Економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад щодо здійснення власних і делегованих повноважень призвела до значних диспропорцій у розвитку та ресурсному забезпеченні громад та величезних відмінностей у соціально-економічному та культурному розвитку різних регіонів, населених пунктів. Із-за їх слабкої фінансової та інфраструктурної спроможності та недостатнього кадрового забезпечення стало неможливим надання якісних і доступних послуг населенню.

З іншого боку, люди відокремлені від справ державних і абсолютно не поєднують своє щастя із загальним благом. Вони перманентно не довіряють владі і багато хто діє за принципом «скільки в держави не кради – все одно свого не повернеш». У результаті такої ситуації, навіть до потрібних ініціатив держави – реформ, люди ставляться з пересторогою та недовірою. На практиці фактично не реалізований конституційний принцип народовладдя. Адже про яке народовладдя може йти мова, коли відсутній закон про місцевий референдум.

Таким чином, маємо нерозвиненість територіальної демократії, неспроможність інститутів громадянського суспільства, зокрема форм прямої

демократії, відсутність у населення навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Найбільш проблемними з них є такі:

- нерозвиненість політико-правових механізмів впливу громадян – членів конкретної територіальної громади на формування місцевої політики та прийняття місцевою владою рішень, життєво важливих для територіальної громади, закритість від територіальної громади ОМС. Абсолютна більшість громад не має відповідних статутів чи положень, які б давали можливість реалізовувати надані їм законом права;

- політико-соціальна дезінтегрованість громад та неспроможність жителів до солідарних дій щодо захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з ОМС і досягнення спільних цілей розвитку громад.

Усі ці структурні деформації потребують невідкладного усунення, адже сучасний європейський досвід показав, що без дієвого і спроможного місцевого самоврядування, в якому найбільшою мірою реалізуються основні принципи демократії, успішної держави не може бути. Це довів досвід наших найближчих сусідів – вихідців з колишнього соціалістичного табору, які успішно здійснили адміністративно-територіальні реформи і зміцнили місцеве самоврядування, у результаті чого змогли досягти збалансованого та високого рівня соціально-економічного й культурного розвитку територій, утвердження громадянського суспільства.

Досягнення цієї мети можливе на основі запровадження ліберальної (демократичної) моделі, що сприятиме утвердженню в українському суспільстві філософії персоноцентризму, сутністю якої є пріоритет прав та свобод людини, її запитів і потреб, на задоволення котрих спрямована діяльність органів публічної влади. Кінцевою метою діяльності місцевих органів публічної влади має стати добробут кожного громадянина та задоволення потреб територіальних громад – базових інститутів народовладдя. Лише такий персоноцентричний підхід, що ґрунтується на розроблених Радою Європи Європейській хартії місцевого самоврядування та принципах Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, гарантуватиме

досягнення поставленої мети – формування демократичної та ефективної системи публічного управління з успішно діючими громадськими інституціями, відповідною якістю публічних послуг і вмінням пристосовуватися до нових суспільних потреб та викликів.

Досягнення зазначених вище цілей можливе за посередництвом декількох реформ, ключовою з яких є децентралізація влади. Вона передбачає трансформацію просторової системи із упровадженням принципово нових підходів до визначення територіальних основ публічної влади. Новостворена об'єднана територіальна громада має стати основою локальної влади базового рівня, головним надавачем громадянам якісних публічних послуг. До сфери компетенції первинного рівня доцільно віднести всі питання місцевого значення, які може ефективно вирішити громада (безпосередньо або через ОМС).

Зазначена реформа вирішить ще одне надзвичайно важливе політичне завдання: децентралізувати владу до рівня громад означає мінімізувати прояви сепаратизму. Адже, коли громадяни проживають в упорядкованих населених пунктах з розвиненою інфраструктурою, задоволені своїм рівнем життя, якісним наданням публічних послуг, то їх неможливо спровокувати на політичні акції, спрямовані на розчленування держави. Заможне життя людей унеможливорює відцентрові тенденції на великих територіях, навпаки – воно є об'єднуючим началом консолідації нації. У контексті нинішніх подій слід наголосити, що децентралізовану демократичну державу неможливо втягнути у нове імперське утворення, чого так настійливо домагається Кремль.

У цьому зв'язку доцільно звернутися до думок французького мислителя Алексіса де Токвіля. Досліджуючи засади стабільності політичного устрою США, він наголосив на фундаментальному принципі – народовладдя, що реалізований на рівні громади, де кожен громадянин бере активну участь у місцевих справах. Саме на цьому базовому рівні вирує політичне життя, а всі інші вищі рівні – округи, штати, союз мають своє коло повноважень і не втручаються у місцеві справи. З цього приводу А. Токвіль зробив надзвичайно

важливий висновок для демократії: «Я цілком переконаний, що об'єднана сила громадян завжди виявиться більш здатною забезпечувати суспільний добробут народу, ніж урядова влада» [1, с. 82]. У США була запроваджена модель децентралізованої держави із сильним і дієвим місцевим самоврядуванням, де люди на свій розсуд упорядковують свої справи, вирішуючи поточні та перспективні питання своєї життєдіяльності. Людям надане право обирати не лише керівників органу місцевого самоврядування, а й прокурора, шерифа, фіскала, суддів та інших високопосадовців, від яких значною мірою залежить їх життя. У результаті, у цій країні народ став джерелом влади не лише на сторінках конституції, а й у повсякденній практиці.

Звідси Токвіль робить ще один фундаментальний висновок: «У Сполучених Штатах люди розуміють одну нескладну, але водночас таку усвідомлену істину: щастя кожного залежить від загального процвітання. Навіть більше, вони звикли дивитися на це процвітання як на справу своїх рук, не відокремлюють добробут суспільства від власного добробуту і працюють на благо держави не тільки з почуттів обов'язку чи гордості, а й, можна сказати, з пристрасті до наживи». Ось це і є американський патріотизм, оскільки американці причетні до всього, що відбувається в їхній країні, вони палко захищають все, що в ній критикують [1, с. 198].

Складність трансформаційних процесів у нашій країні пояснюється суттєвими відмінностями суспільно-політичних і економічних умов від західноєвропейських, де модернізаційні процеси здійснювалися в умовах сформованих націй та існування громадянського суспільства (Civil Society) – реально функціонуючих на регіональному та місцевому рівнях інститутів демократії (потужних партійних структур і реального місцевого самоврядування). Україна ж змушена вирішувати всі вище перераховані завдання одночасно, з урахуванням серйозних регіональних відмінностей, та війни на Донбасі. Такі вихідні умови вимагають застосування нетрадиційних засобів досягнення мети.

Наскільки складним є це завдання показує не тільки вітчизняний, а й зарубіжний досвід, котрий дає підстави для певного сумніву в абсолютному копіюванні західних взірців територіально-адміністративного облаштування. Суттєвою національною проблемою залишається пасивність населення в реалізації своїх демократичних прав на місцевому рівні, а також маловпливовість партійних організацій (деякі партії так і залишилися представниками не суспільних верств, а своїх бізнесово-кланових, корпоративних інтересів чи власних політичних амбіцій), що зводить нанівець можливість дієвого демократичного контролю за владою.

Ураховуючи зазначене, реформаційні процеси в Україні повинні здійснюватися в контексті досягнення стратегічної мети – побудови держави нового типу – сервісної, що служить своїм громадянам, спираючись на самоврядні інституції і громадянське суспільство. Така держава має зберегти за собою на місцях лише ті функції, які за своєю суттю є державними: національна оборона, національна безпека, збір податків, боротьба зі злочинністю, ліквідація наслідків стихійних явищ, управління державною власністю тощо, все інше має бути прерогативою місцевого самоврядування. У свою чергу, громадяни повинні перебрати максимум відповідальності за вирішення локальних питань і налагодити ефективний контроль за діями місцевої влади. Патерналістський підхід, глибоко вкорінений радянською системою, має назавжди відійти у минуле.

При цьому, на переконання автора, на нинішньому етапі державотворення західноєвропейський досвід регіоналізму, що тяжіє до федералізації, не відповідає сучасним умовам українського державотворення. Адже в умовах несформованої нації, відчутної політичної роз'єднаності регіонів, поляризації інтересів регіональних еліт – цей напрям може виявитися згубним з точки зору стимулювання відцентрових тенденцій, спрямованих на послаблення цілісності держави.

Перелік посилань

1. Токвіль А. Про демократію в Америці: у 2 т.; пер. з франц. Г. Філіпчука та М. Москаленка. Київ: Всесвіт, 1999. Т. 1. 590 с.